SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 09 minutos)

Damos la bienvenida al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas y a su equipo.

En esta sesión daremos continuidad al encuentro tenido en oportunidad anterior. Como a las 15 horas está citado el Senado, estamos un tanto acotados en materia de tiempo. Se podría continuar con la exposición hasta completarla, pero, de todos modos, habría que hacer un nuevo encuentro porque han quedado algunas interrogantes. También debo decir que gran parte de este tema se lo vamos a facilitar a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

Si los señores Senadores están de acuerdo, creo que podríamos aprovechar mejor el tiempo dándole la palabra al señor Ministro y, en todo caso, se podrían dejar planteadas algunas preguntas.

SEÑOR MINISTRO.- En la última reunión habíamos analizado el concepto general del transporte, la línea del transporte ferroviario, el transporte de carga, fundamentalmente, en lo que corresponde a la infraestructura del transporte terrestre por carretera, así como también la operación del transporte terrestre nacional. Allí quedaba un capítulo para desarrollar, que me gustaría exponer, vinculado al mercado de transporte terrestre y a la situación del formalismo e informalismo, tema éste que es particularmente importante. Estimo que el tiempo del que disponemos daría para analizar ese tema y entrar al del transporte internacional de carga, dejando para otra instancia el transporte de pasajeros.

La formalidad e informalidad es uno de los temas al que hace referencia el proyecto de ley de Presupuesto en varios de sus artículos. Al respecto, ¿cuál es la situación y cómo es el mercado? Tenemos un mercado que, por el lado de la oferta, es absolutamente abierto. Diría que tiene una oferta superabundante con relación a la demanda, lo que hace que la oferta funcione como un mercado perfecto.

En cuanto a la demanda, aparecen ciertas imperfecciones en virtud de que la cantidad de cargadores es mucho menor que los que ofertan servicios de transporte, particularmente si lo medimos en toneladas por cargador. Por tanto, hay una disfunción de mercado que ha existido permanentemente, por el hecho de que siempre es más accesible llegar a tener una unidad de transporte, que tener la unidad productiva que luego es objeto del transporte.

El país convivió con esta situación durante muchos años.

El acceso a la condición de transportista es absolutamente libre y basta que alguien tenga un camión para que tenga acceso a la condición de transportista, por lo menos, dentro del ámbito nacional. En los últimos tiempos, se ha dado una situación donde la demanda estaba condicionando fuertemente a la oferta. Dentro de ese condicionamiento, como caricaturescamente se dice, "se remata el precio a la baja". Por tanto, quien tiene el mercado remata el precio del flete a la baja. ¿Cómo se da dicho remate? Si hay un costo de transporte integrado por todos sus componentes, se comienza a competir por debajo de ese costo, y esa competencia empieza sacrificando los elementos que están menos vinculados al transportista. En primer lugar, se sacrifica el pago de impuestos, luego, los aportes a la seguridad social; posteriormente, el pago regular de sus cuotas o la amortización de su equipo, y así sucesivamente, lo que determina que hoy se esté contratando en el mercado un flete por la mitad de lo que estimamos como costo del flete.

Evidentemente, esa situación no es sostenible y, además, alienta el crecimiento progresivo de la informalidad. Dado que el formal debe seguir pagando sus impuestos, sus aportes al Banco de Previsión Social y las obligaciones bancarias, entre otras, y tiene que competir con el informal, que es el que establece el precio, empieza a tener una disyuntiva de hierro y, progresivamente, va emigrando hacia la informalidad.

Este tema no se da sólo en el Uruguay, ya que en este momento está planteado de la misma manera en Brasil, Argentina y Chile. En la Mesa de Transporte, que reúne a todo el transporte desde hace dos años, hemos constatado que este tema se iba tornando cada vez más importante y comenzamos a recorrer varios andariveles. Los primeros estaban relacionados con el cumplimiento, a través de los sistemas inspectivos existentes, de los aportes al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva. Posteriormente, tomando en cuenta lo atomizado que es el tema del transporte, se empezó a recorrer otro andarivel, que tiene su lógica, y que se refiere a poner todos los impuestos adentro de un insumo que todos tuvieran que consumir, como es el gasoil. Si bien esa situación desde el punto de vista práctico es interesante, no dejaba de tener grandes inconvenientes. El mayor de ellos estaba relacionado con la cuestión de las fronteras. Seguramente, quienes estuvieran en las fronteras no pagarían los tributos, en virtud de que estarían cargando el gasoil del otro lado.

Otro tema importante es que el transporte "in totum" consume el 90% del gasoil que se vende. Allí se incluyen el transporte de pasajeros, el interdepartamental, el urbano, los taxímetros, los remises, etcétera. Por lo tanto, si los impuestos se van a poner dentro del insumo gasoil, habría que buscar medidas compensatorias para cada uno de los sectores que iban a pagar más caro el insumo, y eso no era nada sencillo.

Por otra parte, entre los sectores consumidores del 10% restante del gasoil están el agro y la industria.

En consecuencia, si se fuera a pagar más caro ese insumo, habría que buscarles también algún mecanismo de compensación. Esta idea no deja de tener sentido, pero implica una reformulación del sistema tributario, que es sumamente complejo. Además, si ya es difícil la equidad en un sistema tributario decantado por el efecto del tiempo, mucho más lo es encontrarla en un sistema tributario reformulado a corto plazo. Ese camino por el que se estaba incursionando se fue dejando de lado. Al mismo tiempo, fuimos afectados por la suba del crudo, por lo cual teníamos inconveniente por partida doble. No solamente existían razones del

mercado internacional, sino que a ellas se sumaban estos otros planteamientos que no parecía adecuado exponer en ese momento.

Hemos estado recorriendo un camino tendiente a lograr la profesionalidad del transporte de carga. Debemos distinguir dos categorías. Por un lado, está el transportista propio, que lleva su propia producción, y por otro, el que realiza un transporte para terceros. Este último debe estar registrado como tal, tanto en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas como en la Dirección General Impositiva y en el Banco de Previsión Social, de tal forma que el universo de control tenga los mismos datos. Además, debe existir un sistema de control facilitado por estas herramientas e implementado con algunas otras figuras que aparezcan, como un órgano de control del transporte.

Asimismo, es necesario designar agentes de retención en los grandes cargadores, de forma que se contrate con el transportista formal. Hay algunas otras medidas que convergen hacia la obtención de un transporte de carga que sea sustentable. Debemos tratar de revertir una tendencia que realmente nos preocupa y que estimamos como un hecho grave en caso de no encontrar una solución.

¿Cuáles fueron los primeros planteamientos? Las empresas a las que les iba mal solicitaban al Estado que les bajaran los impuestos. Sin embargo, al poco tiempo se dieron cuenta de que ese no era el problema, sino que lo que se debía lograr era que todos pagaran los impuestos, ya que si a dichas empresas las exoneraban de pagar sus impuestos, pero la gente no pagaba sus cuotas del Banco, disminuiría la asimetría entre formal e informal pero, en definitiva, ésta seguiría existiendo a favor del que no paga algo. Evidentemente, se trata de un tema importante que merece un capítulo especial dentro de la Ley de Presupuesto, que se trata en los últimos cinco o seis artículos. Allí están previstos algunos otros conceptos como la derogación del IMUSIVI, que es el Impuesto al Uso de la Infraestructura Vial, que es el sustituto del Impuesto a los Ejes, gravamen que se cobraba según el deterioro que el vehículo causara a la carretera.

SEÑOR MICHELINI.- Antes de pasar a otro tema, me parece importante identificar cuánto es lo que tributa el transporte por camión –no el de pasajeros- a la Dirección General Impositiva y al Banco de Previsión Social, dejando de lado los tributos municipales, los nacionales y los del IMESI, porque es "cash" y no hay evasión salvo la de frontera.

El señor Ministro ha dicho que hay una aspiración del Gobierno de pasar en un período equis, a mil millones la venta de servicios por material y mercadería en tránsito, que es como una exhortación aunque sea en frontera.

En definitiva, aquí hay una discusión entre los que pagan y los que no; los primeros dicen que no van a pagar más para estar en las mismas condiciones que los otros, pero ahora, según el Ministro, pretenden que todos paguen. Por otro lado, también hay un debate acerca de cuánto es necesario fomentar la actividad para que en un determinado período se llegue a ese objetivo de convertirse en un exportador de servicios en mil millones de dólares cuando hay un insumo como el gasoil que es caro y que complica la competitividad.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, ese tema me gustaría considerarlo cuando lleguemos al capítulo de transporte internacional. Aquí estábamos hablando fundamentalmente del transporte nacional.

La discusión que sí se plantea refiere a un tema que muchas veces nos tiene el alma dividida. No olvidemos que la informalidad repercute en el precio FOB de nuestros productos nacionales. El hecho de que el transporte sea formal, seguramente va a repercutir en un incremento de los costos nacionales y, por lo tanto, a los puertos de salida o a los lugares de consumo va a llegar algo que tiene un mayor precio. El tema pasa por si eso es o no razonable. A mi juicio, lo es porque la base de la armonía en una sociedad y en una cadena de comercio es que no haya una presencia de eslabones fuertes y otros débiles, sino que cada uno en su tarea sea igualmente respetado y respetable. Por eso es que teniendo alguna consideración en contrario con parte de algún sector productivo que sostiene que la suerte del transportista es un problema y piden que no se les aumenten los costos, nosotros consideramos que el asunto pasa por ser sustentable. De lo contrario, un buen día nos vamos a encontrar con que la fuerza del mercado va a determinar bajar esa oferta hacia un cierto momento en el que tal vez aparezcan tantos transportistas como cargadores y, entonces, habrá quedado mucha gente por el camino.

En 1998, cuando comenzamos a evidenciar esto como tema, desarrollamos algo que aspirábamos a que fuera la base de una autorregulación, que fue lo que se llamó el costo de referencia del transporte. En tal sentido, elaboramos un costo de referencia para el transporte, para distintos tipos de unidades y caminos, de tal forma que el transportista pudiera saber cuál iba a ser su costo. Debemos tener en cuenta que el transportista muchas veces es una persona que accede a un camión buscando una forma de vida y no porque tenga visión empresarial. Hay una cantidad de impuestos en una empresa y en el transporte muchas veces no se ven; están los que podríamos llamar costos regulatorios y otros, como el de la amortización.

Creo que todos debemos tener en nuestro círculo de amistades alguien que compró un camión y al poco tiempo se dio cuenta de que se lo había comido.

Hay una relación que podría considerarse como un número de oro: un camión, un kilómetro, cuesta un dólar. Sin embargo, hoy se contrata un camión, un kilómetro, a medio dólar. Quizás, allí estén las respuestas que buscaba el señor Senador Michelini. El medio dólar no se cobra porque no se paga en algún otro lado.

Personalmente, no quisiera ser tan terminante y decir que la carga tributaria del transporte es el 50%; en realidad, pienso que es menor y que se ubica en el entorno del 30%. Entonces, de ese dólar por kilómetro, treinta centavos se destinarían a impuestos, gravámenes o distintas cargas. Es así que la brecha existente entre los cincuenta centavos y el dólar que debería cobrarse –y con eso no estamos hablando de beneficios o utilidades- lleva a una informalidad vertiginosa, que es lo que estamos tratando de resolver con estos artículos a través de los cuales en cierto modo se establece una regulación del transporte. Aclaro que no entramos en precio ni en ninguno de esos otros factores, pero sí buscamos elementos que estimulen la formalidad y sanciones para la informalidad. Insisto, se trata de un tema que me parece sumamente importante. Hay alrededor de 15.000 unidades grandes –que sería el universo afectado- y la modalidad en el país indica que son muy pocas las empresas que tienen gran número de camiones. La enorme mayoría –diría el 90%- están en empresas que tienen 1 ó 2 unidades.

Este tema que estamos planteando hoy ya se trató en otro momento de la historia y ha tenido distintos tipos de tratamiento, en algún caso similar al que estamos llevando adelante actualmente. A la conclusión hemos arribado con todo el sector transportista y me parece que habla muy bien de él, porque no es común que haya un sector que diga que la solución de los problemas es que todos paguen, ya que más bien diría que en general, se opina lo contrario. Por lo tanto, me parece que ha sido producto de una fecunda relación con el sector real a través de esa mesa de trabajo.

Ahora corresponde considerar el tema del transporte internacional.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera saber si las distintas áreas, es decir, el transporte internacional, el nacional y otro tipo donde seguramente la informalidad es muy grande –no estamos hablando de carga de contenedores sino de otro tipo de transporte- tienen el mismo nivel de informalidad. Por ejemplo, pregunto si en estos 15.000 camiones la informalidad es más chica o más grande que en otras áreas.

SEÑOR MINISTRO.- En el transporte internacional, en la flota de bandera uruguaya, la informalidad es muy baja, fundamentalmente, porque hay un momento de inspección obligada cuando se pasa por la frontera. Al llegar a una frontera hay que cumplir una serie de requisitos; la unidad debe estar registrada dentro de las habilitadas para el transporte internacional, hay que cumplir con determinados requerimientos de tipo de seguro, aptitud técnica del vehículo y una serie de elementos.

De lo contrario, la unidad no es habilitada a pasar. Por lo tanto, en la flota de bandera uruguaya la informalidad es muy pequeña.

En el transporte nacional la informalidad es más importante y estimamos que actualmente es del orden de la mitad del transporte que realiza.

SEÑOR VIRGILI.- Hemos visto que los que trabajan en la informalidad tampoco llegan a nada y se funden rápidamente. Tal vez lo hagan por subsistir, pero los camiones terminan rompiéndose y lo único que hacen es daño. Sin embargo, en el transporte internacional, no sé si compiten o si los precios son adecuados, pero trabajan bien. Mi familia está utilizando camiones y veo que lo hacen formalmente. Lamentablemente, los que trabajan informalmente ni siquiera hacen dinero y al rebajar los precios solamente logran una competencia desleal.

SEÑOR MINISTRO.- Es efectivamente así. Si se saca la cuenta, ese 50% es prácticamente el valor de lo que sería el ingreso de un chofer, el costo del combustible y el de las cubiertas. Por lo tanto, en ese 50% hay una parte que es amortización de equipos, que es costo y no carga tributaria. Por eso es que hablábamos de una carga tributaria del 30% en lugar del 50%.

Con relación al transporte internacional, diría que no hay problemas de informalidad dentro de la bandera uruguaya, pero sí hay problemas debido a que competimos en condiciones muy distintas. El principio de la reciprocidad existe en todos nuestros acuerdos de transporte en la región, por lo que una misma carga puede ser transportada por un camión de bandera uruguaya o por uno brasileño, si es un tráfico entre Uruguay y Brasil. Lo mismo sucede con Paraguay y Argentina.

Quiere decir que el gran problema que se plantea es la asimetría de condiciones, que es común al agro, la industria y todos los sectores productivos. Esto se vio particularmente agravado a partir de enero de 1999 con el tráfico con Brasil. Desde esa fecha, de un día para el otro, los costos de personal se redujeron a la mitad y lo mismo sucedió con la amortización de las unidades y las cuotas a pagar al Banco. Además, ya teníamos asimetrías que estaban vinculadas a lo laboral porque antes de ese episodio Uruguay pagaba más jornal que Brasil y los aportes jubilatorios eran más fuertes. Asimismo, había asimetrías en cuanto al acceso al crédito porque, particularmente en este sector, era más oneroso en Uruguay que en Brasil. Toda esa situación empeora a partir de ese día porque se reducen los costos mientras que la venta de servicios, en cierto grado, todavía está dolarizada, por lo menos la mitad de la competencia de la bandera uruguaya. Por lo tanto, se experimenta una baja muy sensible de la participación de la bandera uruguaya, la que tiene muchos elementos positivos que han sido los que le han permitido compensar estas asimetrías. En primer lugar, es mucho más profesional, aspecto que cada vez es más importante e implica que está relacionado con la seguridad de que una carga salga de origen y llegue a un destino, a la celeridad y al manejo de información.

En los flujos de comercio bilaterales el transporte nacional había logrado tener en 1997 –que es de cuando data el estudio- un 60% del flete con Argentina que lo hacía la bandera uruguaya y un 40% la de Brasil. En el caso de Brasil estaba repartido en un 50% cada uno. O sea que, a pesar de esas asimetrías que ya estaban, se lograba tener una presencia importante. Evidentemente, el episodio de 1999 fue muy duro y determinó una baja inmediata del comercio, fundamentalmente, hacia Brasil.

Además de que se dio una baja en el comercio, hubo una baja en la participación de nuestra bandera y un aumento de la competencia en el frente argentino. Como hubo una baja en el comercio de Argentina con Brasil, quedaron camiones argentinos disponibles que empezaron a competir por un mercado que antes no le resultaba tan atractivo como el de Uruguay con Brasil. Por lo tanto, este mercado también vio afectada su situación.

Aquí hay algunos artículos que atañen al transporte internacional en cuanto al régimen de viáticos. El régimen de aportes patronales ya se había habilitado por la Ley de Urgencia y ya está dispuesta por decreto la baja al 6%, que es el mínimo que se permitía. En este caso estamos proponiendo una modificación a ese concepto en cuanto al aporte patronal para cada chofer, es decir, para el costo laboral directo. Además, unos tributarían el 6% y otros el 12,5%. Como decía el señor Senador Michelini, tratar de bajar las impedancias que tenemos es uno de los elementos necesarios para poder aproximarnos a ese objetivo de multiplicar por cinco el comercio de tránsito y aumentar las exportaciones de servicios en el orden de los U$S 1.000:000.000. Este es uno de los tantos conceptos, porque otros están vinculados al transporte fluvial y marítimo, al aéreo u otros.

SEÑOR MICHELINI.- Sinceramente, no logré entender cuál sería la mecánica de trabajo.

SEÑOR MINISTRO.- Por ejemplo, si una empresa tiene 14 camiones registrados, cuenta con 14 choferes y por ellos se pagaría cero por ciento de aporte patronal; aclaro que esto es así únicamente por el chofer y figura en el Presupuesto quinquenal.

Creemos que este tema es muy importante porque, de lo contrario, nos enfrentaremos nuevamente al crecimiento de la bandera brasileña participando en el mercado bilateral y, además, nos reduciremos cada vez más, en lugar de expandirnos. Entendemos que nuestra apuesta debe apuntar a expandir el tema del sector terciario y aumentar el área de influencia, sacando provecho de

nuestros puertos, así como bajando las impedancias portuarias. Entonces, podremos pensar que por el Puerto de Montevideo, el de La Paloma o el que sea, estaremos sacando la mercadería de 1.200 kilómetros de radio centrado en la costa del Río de la Plata.

Esa sería, aproximadamente, la expectativa. Si podemos concretarlo, lograremos pasar de un 2% del mercado de tránsito al 10%, alcanzando ese cumplimiento de meta de pasar de U$S 251: 000.000 de ventas a U$S 1.200:000.000.

El transporte internacional tiene este punto como algo fundamental y, por supuesto, también las impedancias fronterizas son muy importantes. Por distintas razones, en estos días hemos visto, por un lado, por razones aduaneras y, por otro, de distintos agentes, que en la frontera se ha producido una situación de demora. Para que tengan una idea de cómo es esto, quiero señalar que un viaje a Buenos Aires que normalmente demoraría 5 ó 6 días, por esta situación hoy está demorando 16 días. Por lo tanto, esto quiere decir que con el mismo capital, lo que se está haciendo es la tercera parte. Entonces, el sector empresario tiene dificultades, debe competir con las otras banderas por problemas de frontera y, además, el capital rinde la tercera parte, por lo que este es un tema complicado.

Esperemos que esto no sea más que coyuntural, aunque saliendo de ello, debemos resolver el problema fronterizo. Estamos hablando de dos pasos 5 estrellas: el de Río Branco y el de Fray Bentos. Con esto queremos decir que el 95% de los camiones que no tienen problemas documentarios pasen en menos de tres horas y media y eso es lo que estamos apostando a que se logre como objetivo, ya que ha ocurrido que existen problemas por coordinaciones de horarios. A la hora que hay servicio de Aduana, no hay barrera sanitaria, por lo que hay que contratarla y pagarle un plus; además, esto es algo que demora. Asimismo, puede ocurrir que no esté el despachante ni el asegurador y se dé una gran falta de sincronización; no teniendo problemas documentarios y siendo una unidad que debería pasar prácticamente expreso, ese pasaje puede llegar a insumirle 48 horas. Es decir que va a estar tanto tiempo en la frontera como rodando, por ejemplo, en un origen destino Porto Alegre-Montevideo.

SEÑOR RIESGO.- Propondría a la Comisión que pasáramos a un cuarto intermedio y que la Presidencia coordinara una nueva reunión con el señor Ministro, porque estamos muy cerca del comienzo de una sesión del Senado que es realmente muy importante.

SEÑORA PRESIDENTA.- Lamentamos no poder continuar ahora, pero lo cierto es que debemos seguir trabajando en este tema.

Agradecemos la presencia del señor Ministro y sus asesores y les pedimos nuevamente disculpas.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 14 y 53 minutos)